

論文

建設国債の原則と財政再建

浅 羽 隆 史

The Golden Rule and Fiscal Reform

ASABA Takashi

序章 問題の所在

第1章 国債発行の推移

第2章 建設国債原則活用期（～1983年度）

第3章 赤字国債発行ゼロ目標で弊害露呈（1983～93年度）

第4章 原則軽視からサステナビリティへ（1994～2005年度）

終章 建設国債の原則は必要か

序章 問題の所在

財政法第4条では、「国の歳出は、公債又は借入金以外の歳入を以て、その財源としなければならない」として、国債不発行を謳っている。しかし続く条文において、「但し、公共事業費、出資金及び貸付金の財源については、国会の議決を経た金額の範囲内で、公債を発行し又は借入金をなすことができる」としている。つまり、例外として公共事業などへの財源調達のために国債を発行することを認めている。これが、建設国債の原則である。

建設国債の原則の意図としては、財政の機動性を確保しながら、財政規律を保つことにある。戦後、財政法第4条制定の際、戦時財政への反省などから財政規律を保つことが強く求められた。一方、財政に一定の柔軟性がなければ、国民経済を安定的に運営することは困難である。そこで、国債発行を例外的に認めて機動性を確保したうえで、公共事業などの金額を上限とすることで財政規律を確保しようとした。公共事業、出資金そして貸付金を例外とした背景には、社会資本をはじめとしたストックが残ることにより、後世代に受益なき負担を負わせる訳ではないという点で他の経費と違うといったことがある^①。

浅羽（1998）において、建設国債の原則の功罪を、とくに資源配分の歪みに着目して分析した。つまり、公共事業などを例外とした点に重きを置いた考察である。その結果、建設国債の原則が、公共事業偏重の誘引となっている点などを明示した。

本稿では、建設国債の原則の位置付けがたどった変遷や現状について、財政規律との関係に重点を置いて考察する。とくに、財政状況の変化とともに財政再建目標が変わっており、そうした政策との関係について、当時の国会における発言などを利用し分析する。そして、建設国債の原則の本質から外れて、形式的な赤字国債発行ゼロの目標が掲げられる時に、さまざまな弊害が生じることを明らかにする。そのうえで、建設国債の原則が

どうあるべきか検討を加える。

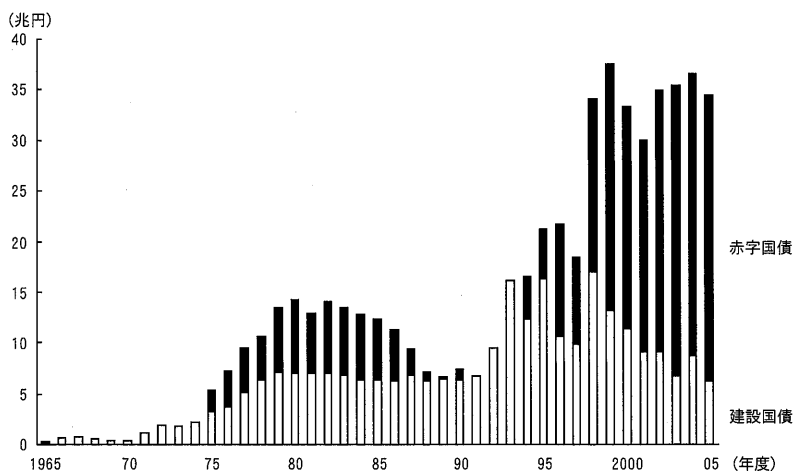
第1章 国債発行の推移

(1) 国債政策の変遷

本章では、戦後の国債発行の推移について概観する（図表1）。

財政法第4条但し書きが存在していたものの、戦後、1965年度当初予算まで新規財源としての国債は不発行を続けていた。背景として、国債を戦費調達に用いたことやインフレ発生につながったことなどの戦時財政への反省が根強く残っていたこと、物価上昇や経済成長が高かったことをあげられる。戦後初の国債発行は、1965年度補正予算においてであった。

図表1 国債発行額の推移（新規財源債）



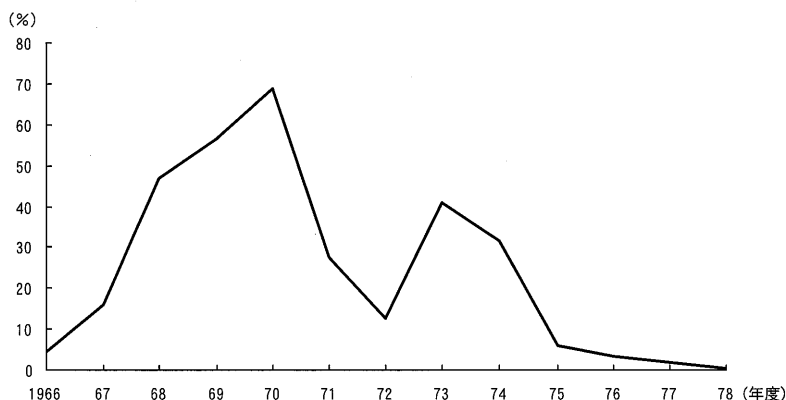
(注) 2003年度までは決算、2004年度は補正後、2005年度は当初予算
 (資料) 財務省財務総合政策研究所編『財政金融統計月報－予算特集
 (各年度版)』国立印刷局

1966年度以降、2005年度現在に至るまで建設国債の発行は続いており、国債不発行から国債発行へと政策転換が図られている。そしてその内容は、1975年度を境に大きく変化した。1966～74年度は、建設国債発行可能対象経費と建設国債の発行額の間に、5～69%（決算ベース）もの「すきま」があった。しかし、そのすきまは1975年度以降事実上なくなっている（図表2）。一方、財政法では発行することが許されず、毎年度特例法を制定することで、公共事業等以外の経費の財源に充当する赤字国債が発行されるようになった。そして、1970年代後半には、建設国債・赤字国債ともに新規発行額が急速に膨張していった。

1980年代前半の新規発行額は、建設国債・赤字国債ともに高い水準で安定的に推移していた。しかし、1980年代後半になると、建設国債は相変わらず高い水準のまま推移していたものの、赤字国債は減少傾向となった。

そして赤字国債は、1991～93年度に新規発行がゼロとなっている（湾岸戦争のために発行した臨時特別国債を除くと1990年度も新規発行ゼロ）。バブル景気による税收増加のほか、国債費の定率繰入停止をはじめとする

図表2 すきま率の推移



(注) 決算、すきま率＝建設国債発行額／建設国債発行対象可能経費総額

(資料) 参議院予算委員会調査室編『財政関係資料集』国立印刷局

やりくりがその要因としてあげられる⁽²⁾。ただしその時期、建設国債の発行額はむしろ増加している点に注意が必要である。赤字国債新規発行ゼロの前年度にあたる2000年度の建設国債は、6.3兆円（決算）であった。それが翌年度に6.7兆円、2002年度9.5兆円、そして新規赤字国債発行ゼロの最終年度は16.2兆円まで膨れあがった。

赤字国債新規発行ゼロという時期は、結局例外でしかなかった。1990年代中盤には、景気低迷による税収の減少と景気対策によって、赤字国債新規発行額が1980年代前半の水準を上回るようになった。そして、2005年度現在まで発行を継続している。とくに、1998・99年度の増加は著しい。これは、個人所得課税および法人所得課税の恒久的減税等を実施したことが大きい。赤字国債新規発行額は、1998年度に前年度のほぼ2倍の17兆円（決算）、1999年度に24兆円となり、2004年度当初予算には30兆円を突破した。

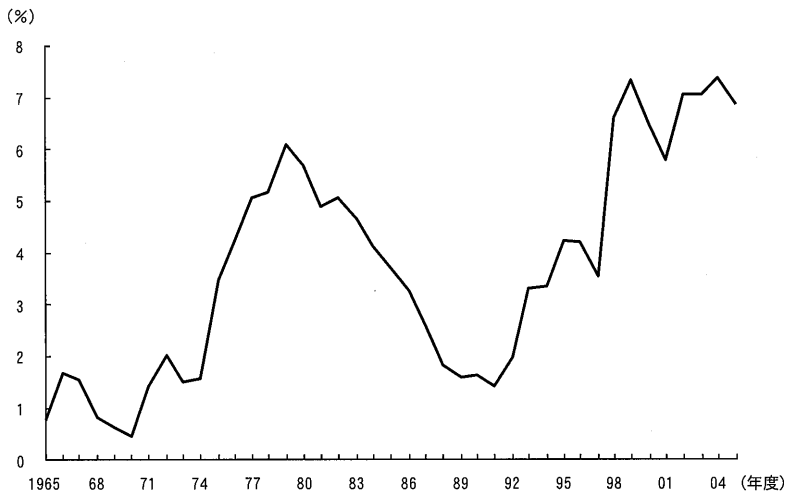
一方、建設国債新規発行額は、1998年度の17兆円をピークとして、徐々に減少傾向にある。とくに小泉政権発足後は、着実なペースで減少しており、赤字国債とは異なった様相をみせている。これは、赤字国債新規発行ゼロを続けていた時期と正反対の傾向である。

(2) 国債発行額の推移

国債の新規発行額全体の推移をGDP比でみると、国債発行政策の動きがより明確になる（図表3）。1960年代後半から1970年代前半は、おおむね1～2％で推移している。それが1970年代後半になると、建設国債と赤字国債がともに膨張し、1979年度には6.1％まで上昇した。その後、1980年代を通じて下落傾向をたどり、1991年度には1.4％と1970年代前半の数値まで戻った。しかし、1990年代中盤には4％前後、そして1998年度以降は1979年度の数値を上回り、7％前後まで急速に上昇している。

また、2001年度からは財政投融资改革に伴い、財政融資資金特別会計国債も発行されるようになった。それにより、毎年度26兆円～44兆円

図表 3 国債発行額（新規財源債）のGDP比の推移



(注) 2003年度までは決算、2004年度は補正後、2005年度は当初予算

(資料) 参議院予算委員会調査室編『財政関係資料集』国立印刷局

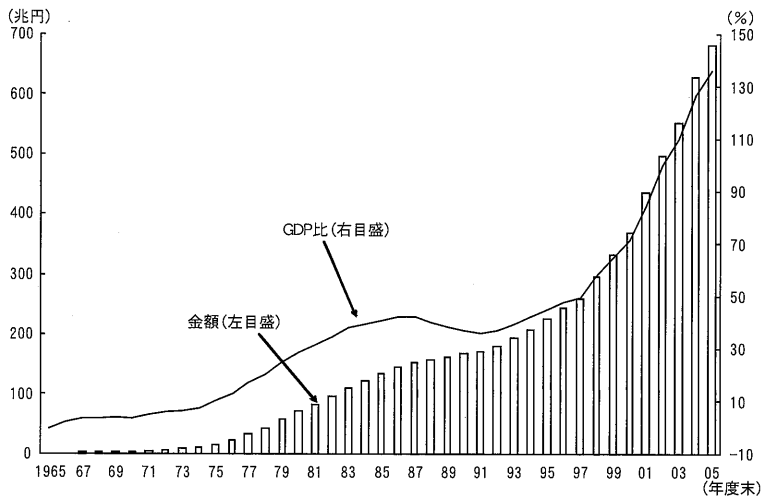
(GDP比5.3~8.4%)の国債が、上記の建設国債や赤字国債に加えて発行されるようになっている。

さらに、2005年度の国債発行総額となると、170兆円にのぼる。これは、国債償還に伴い発生する借換債104兆円が含まれるからである。国債発行総額のうち、市中発行分が120兆円、日本銀行はじめ公的部門引き受け分が46兆円、個人向け4兆円となっている。市中発行分については、近年、さまざまな償還期間や金利の付け方をした国債が発行されるようになっており、巨額の国債発行を安定的に消化しようと腐心する姿が垣間見られる。

こうした結果、国債発行残高は2005年度末見通しで682兆円、GDP比136%に達している(図表4)。内訳は、建設国債発行残高が253兆円、赤字国債発行残高は264兆円、財政融資資金特別会計国債発行残高144兆円である。なかでも、赤字国債の発行残高がもっとも大きいことに注目すべきであろう。

国債発行残高は、1990年代終盤からの伸びが著しく、年間36～79兆円、GDP比7～17ポイントも積み上げられている。たとえ財政融資資金特別会計国債を除いても、年間25～48兆円、GDP比4～10ポイントの累増である。とくに、赤字国債発行残高の累増が顕著である。

図表4 国債発行残高の推移



- (注) 1. 2003年度末までは決算、2004年度末は補正後見込み、2005年度末は当初予算見込み
 2. 2001年度以降は、財政投融资資金特別会計国債を含む（2005年度末で144兆円）

(資料) 参議院予算委員会調査室編『財政関係資料集』国立印刷局

第2章 建設国債原則活用期（～1983年度）

(1) 財政再建以前

前章で見たように、戦後1965年度当初予算まで、国債不発行を貫いていた。そのため、この時期までは、建設国債の原則の位置付けを論じることにはほとんど意味がない。また、減債制度も不十分だった。現行の60年償還

ルールにもとづく減債制度が確立したのは、1968年5月のことである。それ以前は、定率繰入の制度こそあったものの、実質259年償還に相当する割合にすぎず、後世代に受益なき負担を負わせないといった考え方を具体化する制度にはなっていなかった。

1965年度補正予算における戦後初の国債発行が赤字国債だったことは、一見矛盾するようだが建設国債の原則の背景にある考え方を重視した結果と見てよい。この時は、いわゆる40年不況によって、年度途中で税収不足が明らかとなった。当時、財政法第4条但し書きにもとづく建設国債の発行は可能であった。1965年度補正予算における赤字国債発行額は1972億円、公共事業関係費が6944億円である⁽³⁾。しかし、不況による年度途中における税収不足の補填という実態を重視した結果、赤字国債発行が選択された。こうした行為は、建設国債の原則があくまで公共事業等の財源としての国債発行を認めているのであり、年度途中の税収不足はその事由にふさわしくないという考えにもとづいている。また、1965年度発行の赤字国債は借り換えを想定せず、満期到来時にすべて現金償還された。この点を見ても、建設国債の原則の精神が財政運営にあたり貫かれていたとみるべきであろう。

1966年度以降、1974年度までの財政運営は、公共事業費と建設国債発行額の「すきま」がかなりあったことから明らかなように、財政法第4条自体が健全性維持の役割を果たしていたといえる。つまり、国債発行額の上限として、公共事業費等の金額が十分意識されていたということである。たとえば、宮澤喜一経済企画庁長官（当時）は、衆議院本会議において、「国債が現在のように市中消化及び建設国債という制約のもとに発行されております限り、私どもの立場からこれがインフレ要因になるというふうには考えられません」⁽⁴⁾と述べている。インフレ要因に国債の種類は無関係なので、あくまで規模としての発言であり、発行上限として建設国債を認識していたことが伺える。

また、後世代に受益なき負担を負わせないという点も明確に示されてい

た。佐藤栄作首相（当時）は、「債務の見合いとして国民の資産をつくり出すことができる」「かような意味で建設公債が認められておるのであります」⁽⁵⁾と述べている。

さらに、国債の発行が恒常化し始めた1968年度には、先述のように現行の60年償還ルールが成立している。60年という期間については疑問の余地があるものの⁽⁶⁾、建設国債見合い資産の耐用年数に由来したものである。少なくとも、後世代に負担なき受益を負わさないという観点が、期間の算出にあたり含まれていたことは間違いない。

1975年度補正予算において赤字国債発行に転じてから、しばらくは財政再建目標といったものを設定していない。建設国債の原則そのものが、目標として運用されていた。たとえば、1976年度予算に関するいわゆる財政演説において、大平正芳蔵相（当時）は、「安易な公債依存を排し、速やかに特例公債に依存しない財政に復帰することが、財政運営の要諦である」と述べている⁽⁷⁾。このほか、1977年度予算への財政演説では坊秀男蔵相、1978年度は村山達雄蔵相（いずれも当時）によって、同様の見解が述べられている。それが、1979年度予算に関する金子一平蔵相（当時）による財政演説になると、財政再建に関連する話題が多くなり、財政状況の悪化への懸念が強くにじみ出たものへと変化している。

（2）再建元年から1984年度赤字国債ゼロ目標放棄

財政再建は、1970年代の国債膨張を受けて、1970年代終盤に本格的な議論が始まった。そして政府は、1979年9月に財政再建の計画を作成した。それによると、財政再建の目的は「財政の対応力の回復を図ること」にあり、「インフレを招来する」ことによって「国民生活を混乱に陥れ、社会の公正を損なう」⁽⁸⁾のを回避することにあつた。

こうした目的のために設定された財政再建目標は、1984年度に赤字国債発行をゼロにするというものであった。そしてその端緒として、財政再建元年（当時）と位置づけた1980年度において、国債発行額を前年度と比べ

圧縮するという目標を設定した。財政再建目標の達成年度の1984年度という時期の設定の根拠は、後にいわゆる財政非常事態宣言として知られる鈴木善幸首相（当時）の記者会見の発言で示されているように、1985年度から赤字国債の大量償還が始まるため、その前に発行をゼロにしておくということであった⁽⁹⁾。

目標が建設国債の原則そのものなので、形式的には赤字国債の発行をゼロにするというものだった。それに加えて、建設国債の原則が本来意図した考えのうち、国債発行の総額を制限し財政の健全性を確保するという点についても意識していたことが伺える。たとえば大蔵省（当時）の政府委員から、赤字国債発行ゼロだけでなく、建設国債についてもできるだけ減額に努め、全体としての国債発行額を減らすことが大切といった旨の国会答弁がなされている⁽¹⁰⁾。こうしたことから、赤字国債の発行を回避しようという形式的な部分だけでなく、財政の健全性確保の意味、すなわち公共事業費を国債発行の上限とするという考えがきちんと織り込まれていたと解釈できる。その点において、建設国債の原則が比較的健全な形で運用されていたと考えるべきだろう。

財政再建の手法は、当初、歳出と歳入の両面で積極的に取り組むというものだった。歳出については、当時三K問題と呼ばれていた健保・米・国鉄の問題解決や行政機構改革、公務員定員の厳しい抑制と合理化、行政の簡素化による行政経費節減などが謳われていた。また、税の自然増収分は優先的に国債の減額に充当することも示された。

一方、歳入面では、租税特別措置の見直しを行なうなど税負担の公平化を進めるなかで税収増を図るほか、財・サービスの購入全般に課税する一般消費税（当時仮称）の導入も想定されていた。しかし、実際の財政再建の進め方は、いわゆる「増税なき財政再建」、つまり行政改革をはじめとした歳出削減による財政再建が基本となった。この背景には、1979年10月に実施された総選挙において、一般消費税導入を掲げた大平政権の敗北がある⁽¹¹⁾。一般消費税の導入は閣議決定までされたものの、選挙の敗北に加

え、国会における「財政再建に関する決議」においても導入を否定され、断念に至った。

ただし、「増税なき財政再建」という場合の増税とは、制度変更を伴う増税についてであり、ブラケット・クリープをはじめとする自然増税を否定するものではなかった。それどころか、自然増税を国債減額の財源として期待していた。結果として、名目成長率が現在と比べ高かったこともあり、制度変更を伴う増税は実施しなくても、税収そのものは伸びていた事実を見逃してはならない。1980年度から82年度にかけて、国税収入が26～29兆円のなかで、毎年度4.0～4.6兆円（国税分のみ）の自然増税（初年度分）があった。

具体的な歳出抑制策として、1980年度および81年度予算編成についてあげられるのは、サマー・レビュー（夏期事前点検作業）である。サマー・レビューとは、概算要求前の段階から大蔵省（当時）が他省庁と歳出抑制を進めるために、翌年度予算の内容について検討を加えるものであった⁽¹²⁾。サマー・レビューでは、一般歳出を中心として前年度比伸び率ゼロをひとつの目安としていた。

1982年度以降は、概算要求枠（シーリング、1985年度以降は概算要求基準）による厳しい縛りが、主要な歳出抑制策となった。概算要求枠とは、各省庁の翌年度予算の概算要求に基準を設けるもので、1962年度予算から設定されていた。ただし、1960年代の概算要求枠は、前年度比25～50%増と緩いものだった（図表5）。その後徐々に増額の幅が狭くなり、1982年度予算分では、前年度との伸び率ゼロのゼロ・シーリング、1983年度以降は前年度より削減されるマイナス・シーリングとなった。ただし、経常部門に比べ、投資部門のシーリングは緩いという特徴がみられた。この時期の投資部門の縛りが緩い訳は、「建設国債だから良い」といった本来の建設国債の原則が意図したものと乖離した考え方ではなく、社会資本整備による生産力の増強という面が大きかった。

また、1982年11月には、財政制度審議会において医療保険制度の見直し

図表 5 概算要求枠（概算要求基準）の推移

名称	年度	経常的経費（経常部門）	投資的経費（投資部門）
概 算 要 求 枠	1962～64	50%増	
	65～67	30%増	
	68～75	25%増	
	76	15%増	
	77	一般行政経費10%増、その他15%増	
	78・79	一般行政経費(経常事務費)増減0、同(その他)5%増、その他13.5%増	
	80	一般行政経費増減0、その他10%増	
	81	一般行政経費増減0、その他7.5%増	
	82	増減0	
	83	5%減	—
	84	10%減	5%減
概 算 要 求 基 準	85～87	10%減	5%減
	88～90	10%減	増減0 + NTT株活用事業1.3兆円
	91	10%減	増減0 + 生活関連枠0.2兆円 + NTT株活用事業1.3兆円
	92	10%減	増減0 + 生活関連枠0.2兆円 + 公共投資充実臨時特別措置0.2兆円 + NTT株活用事業1.3兆円
	93	10%減	増減0 + 生活関連枠0.25兆円 + 公共投資充実臨時特別措置0.2兆円 + NTT株活用事業1.3兆円
	94	10%減	5%増 + NTT株活用事業1.3兆円
	95	10%減	5%増 + 公共投資重点化枠0.3兆円 + NTT株活用事業1.3兆円
	96	一般行政経費15%減、 その他10%減 + 経済発展基盤等特別加算0.14兆円	5%増
	97	一般行政経費15%減、その他12.5%減、 利子補給等5%減、人件費0.8%減 + 経済構造改革特別加算0.3兆円	増減0 + 公共投資重点化枠0.3兆円 + NTT株活用事業1.3兆円

- (注) 1. 1977年度以降で経費区分の分かれる年度については、厳密にはそれぞれの経費区分における限度額の合計額が上限である
 2. 経費のなかには、人件費はじめシーリングの対象外となる経費がある
 3. 1998年度以降は概算要求基準等が大きく変化しているため省略した

(資料) 参議院予算委員会調査室編『財政ファイルブック 平成4年3月』
 参議院予算委員会調査室編『財政関係資料集』国立印刷局

や整備新幹線、人件費など32項目の歳出削減リストが提出され、翌年度予算編成に向けて検討されるといったこともあった。この歳出削減リストのなかには、公共事業関係費も項目として含まれており、建設国債の対象経費を特別扱いするといった動きはとくになかった。

ただし、歳出抑制策のひとつとして、いわゆる隠れ借金を利用しはじめたのもこの頃である⁽¹³⁾。先にあげた鈴木善幸首相（当時）のいわゆる財政非常事態宣言においても、国債費の定率繰入停止といったやりくりの必要性に言及しており、本来、歳出として計上すべきものを後年度に繰り延べるなどの行為が実施されるようになった。こうした点から、決定的とはいえないまでも、建設国債の原則がもっていた本来の目的とは乖離し始め、形式的な赤字国債発行ゼロに固執し弊害を生む端緒を確認できる。

こうした歳出抑制策や行政改革の実行、自然増税などにより、1982年度当初予算では赤字国債の発行を3.9兆円まで縮減した。しかし、1983年度には自然減税（初年度分のみ）が4.3兆円にのぼるなど、一転して景気低迷による税収の伸び悩みなどがあった。そして、1982年度補正予算では赤字国債発行が7.3兆円まで増額、1983年度当初予算で7.0兆円の赤字国債発行を余儀なくされた。その結果、1984年度に赤字国債発行をゼロとする目標の達成は非現実的となった。

第3章 赤字国債発行ゼロ目標で弊害露呈（1983～93年度）

（1）1990年度目標設定から新規赤字国債発行ゼロ

1982年9月の財政非常事態宣言を経て、1983年8月12日閣議決定の「1980年代経済社会の展望と指針」において、1984年度赤字国債発行ゼロの目標が放棄された。そしてそこでは、1990年度赤字国債発行ゼロの新目標が設定された。

赤字国債の発行についても、1984年度に変化があった。それまでの新規発行のみの時代から、借換債を含めた発行への移行である。1983年度まで、

赤字国債発行のための根拠法となる各年度の特例法では、「償還のための起債は、行わないものとする」という旨の条文が入っていた。しかし、1984年度の特例法において、「できるだけ行ないように努める」とことや「その速やかな減債に努める」という努力目標に後退し、赤字国債についても借換債の発行を認めるようになった。

この背景には、1975年度に大量発行した赤字国債の償還期限が来て、その財源を借り換えに頼らざるを得なくなったことがある。これにより赤字国債の償還が建設国債と同じ60年償還ルールに移行し、両者の違いは用途のほか、赤字国債は出納整理期間発行（翌年度の6月末まで）が認められている（会計年度所属は予算計上年度）という点に限定されるようになった。それに先立ち提出された財政制度審議会による「中期的財政運営に関する諸問題についての中間報告」（1984年1月18日）では、1990年度までに赤字国債依存体質からの脱却という目標達成に適切な方策として、赤字国債の借り換えを特別会計で行なうことを提起している。赤字国債発行ゼロという形式面での目標達成が目的化している点において、すでに財政運営の健全性確保といった建設国債の原則の意図とずれている。また、同報告では、国債発行残高において建設国債と赤字国債を区分しておくことで、厳しい財政状況を国民に周知することができるとしている。しかし、主要国中最大規模の国債発行残高（GDP比）という現在の財政状況を見ると、そうした効果が実際にあったとは考えにくい。

赤字国債の借換債発行によって、財政再建目標についても、厳密には赤字国債発行ゼロではなく、赤字国債新規発行ゼロということに変化した。これは、建設国債の原則が本来意図していた後世代に受益なき負担を負わせないという意味から、また一步離れたことを意味する。すでに赤字国債を恒常的に発行している点で、国債発行の上限としての公共事業費等の水準を大きく逸脱している。そのうえ、赤字国債も建設国債同様の60年償還になったことで、資産性を有しない、すなわち後世代への直接的な受益を与えない経費に充当した国債も、60年後の世代まで返済負担を負わせるこ

とになった。

財政非常事態宣言のなかでは、財政再建の理由として、国債費膨張のために重要施策の充実を図れないという財政の硬直化打破と、金融政策にも悪影響が及ぶといったインフレ懸念等のさまざまな弊害を打ち消すことがあげられていた。しかし、1980年代半ば以降の財政再建の実態は異なる。財政の硬直化打破やインフレ懸念回避は掲げられているものの、ただひたすらに赤字国債の新規発行を形式的にゼロにするという目標の達成に注力する悪しき建設国債の原則の運用が見てとれる。

財政再建策については、従来通り基本的に歳出抑制が中心であった。歳入面では、増税なき財政再建が続けられた。1987年度予算案では、中曽根政権（当時）が売上税関連法案提出までいったが、根強い反対の声のなか、衆議院議長幹旋を経て導入は見送られ廃案となった。売上税は、一般消費税同様、付加価値全般に課税するもので、こうした方式の税は、1989年度に竹下政権（当時）で導入される消費税まで待つことになる。

ただし、名目GDPの伸びは比較的高かったため、自然増税も相変わらずであった。そのため、1983年9月の時点ですでに減税論議が国会等で行なわれるようになった。その後も、所得税のブラケット・クリープに対応した減税が議論されるなどした。

一方、歳出抑制手法は、三公社の民営化をはじめとする行政改革とシーリングが中心であった。シーリングは、経常部門前年比マイナス10%など、より厳しいものになっていった（図表5）。ただし、投資部門の減額幅が小さかったという点は変わらない。また、シーリングには対象外の経費も多くなっていた。1984年度予算に対するシーリングを参考にしてみよう。まず、対象は一般会計歳出額のうち、国債費と地方交付税交付金を除く一般歳出に絞られる（前年度32.6兆円）。そのうち、経常部門（同24.4兆円）については、人件費や年金など例外費目（自然増などが認められる）が12.7兆円、削減対象から外れる分（ゼロ・シーリング）も生活保護費など7.5兆円あり、削減対象経費は前年度の4.2兆円分にすぎない。投資部門に

についても、前年度8.2兆円のうち人件費0.6兆円は例外で、残りの7.6兆円が削減対象である。このほか、退職手当等の増加分（0.2兆円）もあり、一般歳出の総額でみると前年度比0.3兆円の増加が実際の枠ということになっていた。

歳出膨張の抑制やバブルによる税收増加などの効果によって、1990年度当初予算で赤字国債新規発行ゼロの目標を達成した。1990年度は、補正予算で湾岸戦争のための赤字国債（臨時特別国債）発行はあったものの、1991年度には決算ベースでの赤字国債新規発行ゼロを達成した。ただし、こうした目標達成の背景には、国債費の定率繰入停止や各種特別会計への繰り入れ延期、そして地方財政への負担転嫁など、さまざまなやりくりがあった⁽¹⁴⁾。さまざまなやりくりを使ってまで赤字国債の新規発行ゼロの目標を達成しようとしたことにより、建設国債の原則が財政の健全化に資するのではなく、財政の不透明化や財政の資源配分の歪曲化につながるようになってしまった。

（2）赤字国債新規発行ゼロの維持

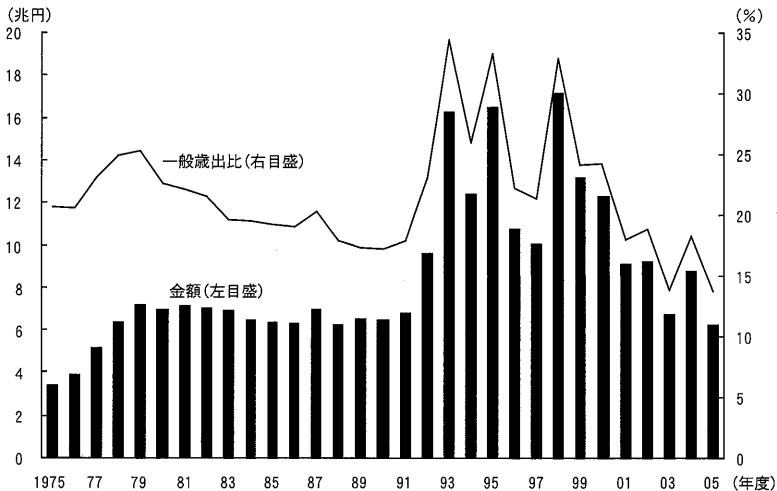
1990年度当初予算において赤字国債の新規発行ゼロが確実となった後、財政制度審議会は、「平成2年度特例公債依存体質脱却後の中期的財政運営の在り方についての報告」を提出した（1990年3月1日）。そこでは、赤字国債新規発行ゼロを評価しつつ、大量の赤字国債残高が存在していることや、そもそも公共事業費のすべてを建設国債でまかなうこと自体が建設国債の原則から外れていると指摘しており、そうしたことを解消することこそが本来の姿としている。しかし、実際の財政状況はこうした報告の内容と正反対の道を歩んだ。その原因にバブル崩壊があったことは言うまでもないが、そもそも赤字国債新規発行ゼロにつながった1980年代後半の税收増がバブルだったという認識をしていなかったことがその誤りであった⁽¹⁵⁾。

1991年度に達成された新規赤字国債発行ゼロは、1993年度まで続いた。

この時期の財政運営は、まさに建設国債の原則が完全に変節した時期と言ってもよい。あくまで赤字国債新規発行ゼロを維持するという形式面に意義を見出し、さまざまな弊害を生んだ。たとえば、やりくりである。いわゆる隠れ借金のほか、定率繰入や剰余金繰入の停止などが行なわれた。また、財政資源配分の歪みも生んでいる。建設国債ならば発行しても良いという形に変質し、景気対策として公共事業が多用され、公共事業費が膨張した。建設国債対象経費（決算ベース）で見ると、1991年度に6.8兆円で一般歳出に占める比率は17.9%だったが、1993年度には16.2兆円、34.4%まで膨張している（図表6）。一般歳出に占める比率については、1993年度のものが2005年度現在でも過去最高である。

さらに、こうした建設国債なら発行しても良いという考えを象徴する動きに、当時の通商産業省が中心となった「新社会資本構想」があった。これは、情報インフラなどを「新社会資本」と位置づけ、建設国債の発行対

図表6 建設国債対象経費の推移



（注）2003年度までは決算、2004年度は補正後、2005年度は当初予算

（資料）財務省主計局調査課編『財政統計』国立印刷局

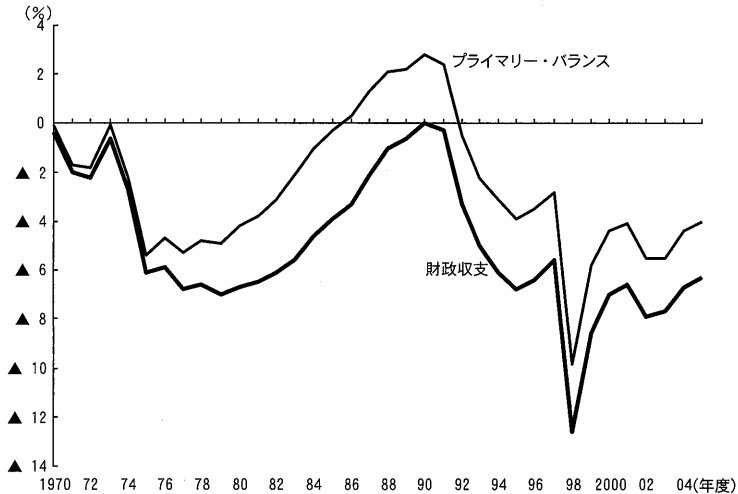
象にしようとした動きである。後世代に受益なき負担を負わせないといった観点から、建設国債の発行対象には一定の耐用年数を必要としているが、それを拡大しようというもので、まさに建設国債の原則の誤った考え方の典型である。こうした考えは、国会でも議論の対象となった。たとえば参議院予算委員会では、白浜一良議員が当時の宮澤喜一首相等との議論のなかで、「もっとそういうところにどんどん公共事業の概念、建設国債の概念も拡大していただいて、十分そういうところに力を入れていただきたい」⁽¹⁶⁾ といった見解を述べている。

これは、建設国債の発行対象を拡大することによって、情報インフラなどを促進しようという動きだったが、本当に必要であれば財源を問わず整備すべきである。それを、建設国債の発行対象か否かで判断するというのは、明らかに制度が財政資源の配分を歪曲化していることの証左である。

財政の実情について、中央政府＋地方政府の財政収支（SNAベース）をみることで補足しよう（図表7）。財政収支は、1990年度に一時的に均衡した。ただし、それ以外は財政赤字を計上している。また、プライマリー・バランス（基礎的財政収支）は、1986～91年度に黒字で推移している。1980年代後半は、プライマリー・バランス黒字ながら、財政収支はなかなか均衡には至らなかった時期である。これは、イタリアがEUの通貨統合参加をめざし、厳しい財政再建を行なった際にも表れた現象である。政府債務残高が大きいケースでは、財政収支にその効果が明確に出るには、プライマリー・バランス黒字がかなり大きくなった後になってしまう。つまり、それだけ長期間の財政再建を求められるということである。

一方、1992・93年度は新規赤字国債発行がゼロにもかかわらず、財政収支、プライマリー・バランスともに赤字となっている。これは、さまざまなやりくりがあったほか、建設国債の発行額の膨張が大きい。たとえば1993年度（決算ベース）の建設国債新規発行額は16.2兆円で、前年度と比べ6.6兆円、前々年度と比べると9.4兆円増加している。

図表7 財政収支とプライマリー・バランスの推移（GDP比）



(注) 2003年度までは決算、2004年度は補正後、2005年度は当初予算。なお、2004・05年度のGDPは政府見通しによる

(資料) 参議院予算委員会調査室編『財政関係資料集』国立印刷局

第4章 原則軽視からサステナビリティへ(1994～2005年度)

(1) 新規赤字国債発行再開から財政法停止

1993年度まで、やりくりなどによって何とか維持していた赤字国債新規発行ゼロは、バブル崩壊に伴う税収減などの影響によって、1994年度に発行が再開された。そして、さらなる景気対策などを経て、国債発行額は膨張していった。

橋本政権（当時）になり、「財政構造改革」として、景気対策を優先させる政策から財政再建へと再び舵を切った。まず、1996年12月19日（閣議決定）に財政健全化目標を設定した。ここでの財政再建の目的は、「財政赤字の拡大を招けば、経済・国民生活が破綻することは必至」で「このような事態を回避する」ことで、「21世紀の活力ある豊かな国民生活を実現するとともに、子どもたちや孫たちに対する責任を果たすため」であった。

このように、財政再建の目的は国民経済への影響を強く意識したものになっている。このことは、それだけ政府債務残高や財政収支赤字が大きく、金利上昇やインフレといった問題を生じかねないという切羽詰った財政状況になっていることが大きく影響している。

目的を反映して、財政健全化目標は、2005年度までに国・地方の財政赤字のGDP比を3%以下とすることで、公的債務残高GDP比を上昇しないようにすることが第一段階、次に公的債務残高を累増させないというものであった。つまり、プライマリー・バランス均衡の達成を第一の目標としていた。ここまでみると、建設国債の原則は霧消したように思われる。しかし、こうした財政健全化目標を、国の一般会計の目標にまで細分化したのを見ると、様子が違ってくる。一般会計におけるプライマリー・バランス均衡に加え、2005年度までに赤字国債発行ゼロ、国債依存度引き下げといった目標が設定された。つまり、目標には財政の維持可能性を高めるという面の他、建設国債の原則に従うという面をもっていた。

その後、元首相や元蔵相、与党首脳（当時）らを一堂に集めた財政構造改革会議を首相が招集し、族議員や官僚を押さえ込んだうえで、「財政改革5原則」（1997年3月18日）を示し、「財政構造改革の推進方策」が決定、そして、「財政構造改革の推進について」が閣議決定された（ともに6月3日）。さらに1997年11月28日には、「財政構造改革法」が成立した。

財政構造改革法では、財政再建の目標として、2003年度までに中央＋地方の財政赤字の名目GDP比3%以下、赤字国債新規発行ゼロ、国債依存度を1997年度の数値より引き下げ、財政赤字を含む国民負担率50%以下が掲げられた（図表8）。ここでとくに注目すべきは、赤字国債新規発行ゼロの目標だけ、毎年度縮減する中間目標が組み込まれた点である。他の目標については中間目標がないのに、赤字国債の縮減だけは設定されたため、それを優先させる結果を招いてしまった。

つまり、この時期まではまだ建設国債の原則がかなり意識されていたとみることができる。しかし、そもそも財政の維持可能性を高めなければい

図表 8 財政構造改革法の概要

目 標	内 容	期限・期間	中間目標	拘束範囲
財政再建	中央政府＋ 地方政府の財政赤字GDP比3%以下	2003年度 ²	なし	SNA (→決算ベース)
	赤字国債の新規発行ゼロ ¹	2003年度 ²	毎年度の 発行額縮減 ¹	補正予算を含む
	国債依存度を1997年度より 引き下げ	2003年度 ²	なし	補正予算を含む
負担抑制	財政赤字を含む国民負担率 50%以下	定めなし	－	SNA (→決算ベース)
歳出削減	一般歳出： 1997年度当初予算を下回る	1998年度のみ	なし	当初予算のみ
	個別費目のキャップ ²	2000年度まで	個別にあり	当初予算のみ

(注) 1. 1998年4月の修正後、弾力条項が追加された

2. 修正後、2005年度に延長された

けないほど悪化した状況のなかで、こうした赤字国債の削減にこだわったことが、財政の健全性確保という建設国債の原則が本来意図していた目的と果たして合致していたか、という疑問が残る。実際、赤字国債新規発行ゼロを目標に入れ、さらに中間目標があったことでそれを優先させた結果、1998年度に赤字国債は縮減されたが、建設国債はあまり削減されなかった。

具体的な財政収支改善策としては、歳出の個別費目へのキャップ（上限）が設定された。一方、歳入措置については、規模の面での議論を先送りし、具体策を盛り込まなかった。そのうえ、国民負担率（財政赤字を含む）による長期的にみてかなり歳入を限定し、財政再建という点では逆行するような厳しい縛りを設定した。

法の制定という日本では初めての手法だったが、景気に対してあまりに硬直的だったこともあり、1998年4月に赤字国債発行枠の弾力化等を盛り込んだ改正が行なわれた。また、そこには目標達成期間の2年間延長も盛り込まれた。しかし、アジア通貨危機などの要因が重なり、12月には財政

構造改革法が凍結された。その間、橋本政権から小渕政権への移行などもあり、財政構造改革は失敗に終わり、景気回復への取り組みを最優先する政策に変化した。これにより、財政再建は一時的とはいえ、政権の課題から姿を消すようになった。

(2) 小泉構造改革

財政構造改革法凍結以降は、地域振興券配布などの歳出増大にとどまらず、特別減税や恒久的減税も実施され、財政がさらに悪化した。そして、2001年4月の小泉政権発足を契機に、再び財政再建が政治課題にのぼるようになった。

財政再建策を検討する際には、経済財政諮問会議がその主な舞台となった。そして、「今後の経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針」（2001年6月26日、閣議決定、以下「基本方針」）が現在に至る財政再建の道筋をつけている。「基本方針」における財政再建の目的は、財政を持続可能な状態に戻すことである。当初の目標として、2002年度予算において国債発行額を30兆円とし、次にプライマリー・バランスの黒字化を目指すとされた。

「基本方針」に、建設国債の原則を読み取ることはできない。たとえば公共事業については、「受益者による負担が極めて少ない制度の下で、ややもすると、必要性の低い公共投資までが行われがちである」との認識の下、「公共事業」、「非公共事業」という区分にとらわれた予算配分を改める必要があるとしている。そして、その水準の見直しを求めている。また、プライマリー・バランス黒字化の意義を謳う部分もあるが、そこにもそれは明確に表れている。「基本方針」では、その意義として2点をあげている。財政の中長期的な持続可能性回復と、世代間の公平である。このうち世代間の公平では、「現在の行政サービスにかかる費用は、将来の世代に先送りすることなく現在の税收等で賄うということ」としている。ここでの行政サービスには、「公共事業」、「非公共事業」という区分はな

い。つまり、将来世代が社会資本を利用するかなど問題にしていない。

橋本財政構造改革ではその一部が残り弊害を生んだ建設国債の原則だが、小泉改革では、完全にその姿を消した。たとえば、小泉政権発足後の財務大臣による通常国会における財政演説では、財政再建にかなりの時間を費やししながら、建設国債やそれに類する単語がまったく使用されていない。また、国会の論戦においても、建設国債が話題になるのは三位一体の改革関連の部分で、建設国債対象経費の公共事業の国庫補助負担金が、地方への税源移譲となるか否かといったことがほとんどである。

財政法第4条は事実上無視されており、空文化している⁽¹⁷⁾。また、公共事業の水準そのものが、国際的に見て高いということなどから削減対象となっている。「建設国債なら発行しても良い」といった悪しき運用によって公共事業が膨張し、他の経費が必要とは無関係に削られてしまう状況よりはよほど良いだろう。政府債務残高が急激に膨張し、主要国中最悪の状況になるなか、財政のサステナビリティの危機という段階に完全に移行し、建設国債の原則を論じる余地などないのが実情である。財政再建の目標が、負担と受益の一致といった財政規律やせいぜい財政の硬直化打破を前面においた段階、すなわち財政倫理的な部分を含んでいた時代から、完全に経済学的な目標へ移らざるをえなくなった。

2002年度当初予算において国債発行額30兆円目標を達成（補正後・決算では未達）した後、2003年1月24日に閣議決定された「改革と展望－2002年度改定」において、財政再建目標をより具体化している。まず、2006年度までの政府の大きさ（一般歳出規模のGDP比）について、2002年度水準を上回らない程度とする、そして、2010年代初頭においてプライマリー・バランス（基礎的財政収支）の黒字化を目指す、といったことなどである。無論、ここにも建設国債の原則をうかがわせる文言は見当たらない。

終章 建設国債の原則は必要か

これまで見てきた通り、建設国債の原則はすでに形骸化している。建設国債の原則の効果を強いてあげれば、毎年度の予算総則において公共事業費がまとめられている程度である。新規国債発行額が34兆円にのぼり、そのうち赤字国債だけで28兆円（2005年度当初予算）を占めるなか、赤字国債新規発行ゼロはほとんど絵空事に見える。現時点であえてそれを目標にすれば、またかつての弊害をもたらす可能性が高い。建設国債の原則の本質から外れて、単なる赤字国債発行ゼロの目標が掲げられる時に、さまざまな弊害が生じることは、これまでの分析で明らかである。財政再建目標としては、当面プライマリー・バランス均衡で十分である。

一方、1980年代後半から1990年代にかけてみられた弊害といえるようなものは現在とくにはない。そのため、あえて建設国債の原則を制度的に変更する必要性は薄いかもしれない。しかし、将来の財政運営を考えると、制度の存在に不安が残ることも事実である。

問題は、プライマリー・バランス均衡の目標達成、あるいはそれが見えてきた時期のことである。プライマリー・バランス均衡そのものは、政府債務残高の加重平均利率と名目GDP成長率が一致あるいは後者が高い限りにおいて、財政の維持可能性の高い状態といえる。そのため、プライマリー・バランス均衡の目標達成後、短期変動による赤字化は除き、中長期的にその維持を目標にするのは一定の合理性がある。しかし、その時に建設国債の原則を適用するとどうなるであろうか。

プライマリー・バランス均衡は、一定の新規国債発行を伴う。その水準が、本来必要とされる公共事業費を下回っている状態だった場合、結果として建設国債発行額と発行可能額との間に「すきま」が生じることになり、建設国債の原則本来のねらいと合致する。財政の維持可能性が一定程度確保されたうえ、建設国債の原則もその本来的な意味において守られるという非常に望ましい状況といえる。しかし、問題は「建設国債だったら発行

しても良い」といった悪しき建設国債の原則運用の面が出た場合である。このケースではプライマリー・バランス赤字となり、財政の維持可能性を低めることになってしまう。これまでの建設国債の原則の運用を振り返ると、その恐れは強い。

一方、プライマリー・バランス均衡時の新規国債発行額が、本来必要とされる公共事業費を上回っている場合はどうだろうか。2005年度当初予算で試算すると、仮にプライマリー・バランスが均衡していれば、財政収支赤字は約12兆円となる。2005年度の地方財政はほぼ収支均衡しているので、この財政収支赤字は国で出すことになるだろう。一方、建設国債の新規発行額は約6兆円なので、ここで想定した状況に当てはまる⁽¹⁸⁾。こうしたケースで建設国債の原則が再び注目されると、1991～93年度に赤字国債新規発行ゼロを維持した際の問題が再び出る恐れは否定できないだろう。プライマリー・バランス均衡の範囲内で、「建設国債だったら良い」あるいは「赤字国債は良くない」との観点で無理をして赤字国債新規発行額をゼロとする一方、建設国債新規発行額を膨らませることになりかねない。とくに、やりくりによって赤字国債新規発行額を減らし、その分を建設国債増発分にまわすという選択が行なわれれば最悪である。

これらの恐れを回避するには、現在空文化してしまった財政法第4条を形式的にもなくすことが必要である。

【注】

- (1) 財政法第4条の立法段階において、後世代に受益なき負担を負わせる訳ではないと必ずしも意図していたとはいえない。詳しくは、大蔵省財政史室（1983）（1977）、浅羽（1998）を参照せよ。
- (2) 詳しくは、浅羽（1998）を参照せよ。
- (3) 必ずしも全額が建設国債発行対象ではない。また、その他の費目のなかに建設国債発行対象経費が含まれる。
- (4) 1967年3月17日（出所：国会会議録）
- (5) 衆議院本会議、1966年1月31日（出所：国会会議録）
- (6) 貸付金や出資金の効用発揮期間を100年と仮定し、公共事業による社会資本の耐用年数（40年程度と考えられる）と加重平均して計算された。

- (7) 衆議院本会議、1976年1月23日（出所：国会会議録）
- (8) とともに、第88回国会衆議院本会議（1979年9月3日）における大平正芳首相（当時）の発言。1980年1月25日の竹下登蔵相（当時）による財政演説（91回国会衆議院本会議）でも、同様の発言がなされている（いずれも、出所：国会会議録）。
- (9) 1982年9月16日。発言は、「昭和59年度に赤字国債依存体質を脱却することを当面の目標と致しました。その理由は昭和60年度から赤字国債の大量償還が始まりますので、それまでに財政の健全化を図っておきたいということにあります」というものであった（資料：参議院予算委員会調査室編（1992））。
- (10) 1980年4月1日、衆議院大蔵委員会による吉野良彦政府委員（大蔵省：当時）による答弁。「ともかく五十九年度には特例公債をゼロにいたしたいという悲願を持っているわけでございますし、それから特例公債だけではなくて建設公債をも含めました公債依存度が異常に高いという現在の状態からいたしますと、全体として公債の発行額を極力減らしていくということが私どもの目標でございます。そこで、御指摘のように、でき得ますならば、もちろん二兆円でも三兆円でも減らし得ることができますならば、それはその角度からはまさに望ましいことであるわけでございます。」（出所：国会会議録）
- (11) 第35回総選挙。自民党は過半数（256議席）を下回る248議席にとどまった。ただし、総選挙直後の保守系無所属の入党により、過半数を2議席上回った。
- (12) サマー・レビューの内容について詳しくは、参議院予算委員会調査室編（1992）pp.3-5を参照せよ
- (13) 詳しくは、浅羽（1998）を参照せよ。
- (14) 詳しくは、浅羽隆史（1993）「財政再建の評価と今後の財政動向」（『富士総研論集』第12号）を参照せよ
- (15) 同報告書では、「特例公債依存体質からの脱却過程は、単に経済の変動が財政に及ぼした影響からの回復過程として捉えられるべきではない」として、「厳しい歳出削減努力が積み重ねられ」た結果と分析している。
- (16) 1993年3月10日
- (17) もちろん、毎年度の特例法は制定されているが、ほとんど形式的なものになっている。
- (18) 財政収支均衡とプライマリー・バランス均衡の差は、政府債務残高の加重平均利率などによって変動するうえ、一般会計による国債整理基金特別会計への繰り入れ状況などによって一般会計の新規国債発行額は変わる。そのため、ここでの試算は厳密な数値を表すものではない。

参考文献

- 浅羽隆史（2000）「財政再建の新たな方策」（『富士総研論集』第40号）
- 浅羽隆史（1998）「建設国債主義の功罪」（『富士総研論集』第31号）

- 井堀利弘（2000）『財政赤字の正しい考え方』東洋経済新報社
- 石弘光監（1997）『財政構造改革の条件』東洋経済新報社
- 加藤一郎（2000）「財政危機と公共事業」（中央大学経済研究所編『現代財政危機と公信用』中央大学出版部）
- 経済企画庁総合計画局編（1998）『日本の社会資本－21世紀へのストック』東洋経済新報社
- 北村恭二編著（1979）『国債』金融財政事情研究会
- 小村 武（2002）『三訂版 予算と財政法』新日本法規
- 真淵 勝（1994）『大蔵省統制の政治経済学』中公叢書
- 槇重 博（2001）『財政法原論』弘文堂
- 宮智宗七（1966）『国債の登場と影響』青也書店ファイナンスレビュー出版部
- 宮島 洋（1989）『財政再建の研究』有斐閣
- 日本財政法学会編（1984）『予算過程の諸問題－財政法叢書①』学陽書房
- 西 和夫（1985）『昭和の財政史』教育社
- 野口悠紀雄（1980）『財政危機の構造』東洋経済新報社
- 大蔵省大臣官房調査企画課編（1982）『昭和30年代以降の財政金融政策の足どり』財経詳報社
- 大蔵省理財局国債課長編（1996）『国債』大蔵財務協会
- 大蔵省財政史室編（1983）『昭和財政史－終戦から講和まで－第11巻』東洋経済新報社
- 大蔵省財政史室編（1977）『昭和財政史－終戦から講和まで－第4巻』東洋経済新報社
- 尾崎 護（2001）『財政政策への視点』大蔵財務協会
- 桜井良治（2005）『コスト大国 日本の財源』勁草書房
- 参議院常任委員会調査室・特別調査室（1995）「岐路に立つ社会資本整備」（『立法と調査』別冊、1995年）
- 参議院予算委員会調査室編（1992）『財政ファイルブック』
- 参議院予算委員会調査室編（2001）『財政参考資料集』
- 鈴木武雄（1976）『日本公債論』金融財政事情研究会
- 竹内良夫編著（1967）『日本の社会資本－現状分析と計画』
- 富田俊基（2001）『日本国債の研究』東洋経済新報社
- 富田俊基（1999）『国債発行のつてを誰が払うのか』東洋経済新報社
- 牛嶋 正（2001）『財政再建－再生への道』有斐閣
- 山田治徳（2000）『建設国債の政治経済学』日本評論社
- 山田博文（1990）『国債管理の構造分析』日本経済評論社

（本学法学部助教授）